

Yttrande

Dnr. 2017-00096

24 augusti 2017

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Genomförande av MCP-direktivet

Förslag till svenskt genomförande av direktiv 2015/2193/EU om begränsning av utsläpp till luften av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar

M2017/01069/R

SAMMANFATTNING

Naturvårdsverket föreslår i rapporten hur Sverige ska införa MCP-direktivet som sätter krav på utsläppsnivåer av vissa föroreningar från medelstora förbränningsanläggningar. Konjunkturinstitutet kommenterar särskilt förslagen att Sverige inte ska utnyttja vissa av de lättnader i begränsningsvärden som direktivet medger.

Konjunkturinstitutet delar Naturvårdsverkets uppfattning att Sverige inte bör utnyttja möjliga lättnader i de fall det inte är samhällsekonomiskt motiverat. Med viss reservation gör Konjunkturinstitutet bedömningen att förslaget om att inte utnyttja lättnader i enlighet med direktivets artikel 6.5 är rimligt. Konjunkturinstitutet ställer sig dock tveksamt till förslaget att för spets- och reservanläggningar, med begränsad drifttid, inte utnyttja möjligheten till utökad tidsgräns vid extraordinära omständigheter. Konjunkturinstitutet ställer sig också frågande till hur Naturvårdsverket motiverar förslaget att skärpa vissa begränsningsvärden för anläggningars utsläpp av kväveoxider (NO_x).

FÖRSLAGET ATT INTE NYTTJA LÄTTNADER I ARTIKEL 6.5

Artikel 6.5 i MCP-direktivet ger möjligheter att senarelägga ikraftträdandet av kraven för vissa anläggningar. Detta betyder att 2025 tillåts högre utsläpp av stoft och SO₂ än om möjligheterna inte nyttjas. År 2030 är utsläppskraven desamma oavsett om möjligheterna nyttjas eller inte. Naturvårdsverket föreslår att de inte ska utnyttjas.

Det sätt Naturvårdsverket går till väga för att motivera detta ställningstagande är att jämföra marginalkostnaderna för utsläppsminskningar i de aktuella anläggningarna (givet Naturvårdsverkets förslag att kraven inte senareläggs) med marginalnyttan av utsläppsminskningarna. Om marginalnyttan överstiger marginalkostnaden menar Naturvårdsverket att förslaget är samhällsekonomiskt motiverat. Konjunkturinstitutet vill emellertid poängtera att även om

¹ Medium Combustion Plant (MCP).

den beräknade nyttan överstiger den beräknade kostnaden behöver inte förslaget vara samhällsekonomiskt motiverat eller effektivt. Det kan finnas andra ej studerade alternativ som är mer lönsamma.

Marginalkostnaderna skattas baserat på enkäter och en serie antaganden beträffande bland annat reningstekniker och bränsletyper. Konjunkturinstitutet har inte möjlighet att bedöma tillförlitligheten i enkätresultaten eller i denna typ av antaganden, men har utifrån texten inte heller anledning att tro att de skulle vara orimliga. Vidare gör Konjunkturinstitutet tolkningen att Naturvårdsverket beräknar den genomsnittliga reduktionskostnaden för varje anläggning, och sedan antar att det motsvarar varje anläggnings marginalkostnad. Här vill Konjunkturinstitutet understryka risken för att detta tillvägagångssätt kan leda till en missvisande uppskattning av marginalkostnaden.

En uppskattning av marginalnyttan av Naturvårdsverkets förslag om att inte tillämpa MCP-direktivets möjligheter till lättnader i begränsningsvärden kräver också en värdering av utsläppens skadeverkningar. Naturvårdsverket lutar sig här mot den värdering ASEK (Arbetsgruppen för samhällsekonomiska kalkyl- och analysmetoder inom transportsektorn) tagit fram.

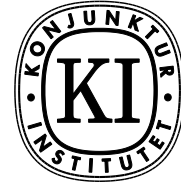
Att använda ASEK:s värden är inte utan problem. För det första avser dessa värden skadeverkningar från utsläpp i transportsektorn och är därmed inte direkt jämförbara med skador orsakade av utsläpp från förbränningsanläggningar. Utsläppen inom transportsektorn sker till exempel i markhöjd och från mobila källor, medan förbränningsanläggningarnas utsläpp sker på skorstenshöjd och från stationära källor. För det andra pågår det en diskussion inom akademien om att ASEK:s värdering av partikelutsläpp inte speglar det korrekta värdet och borde uppdateras (se vti-rapport 635A). Trots denna möjliga kritik så anser Konjunkturinstitutet att angreppssättet är väl valt.

Sammantaget, det sätt Naturvårdsverket resonerar sig fram till förslaget att inte utnyttja möjligheterna att senarelägga ikraftträdandet vilar på en principiellt solid grund. Det praktiska sättet att uppskatta både marginalkostnad och marginalnytta kan kritiseras, men Konjunkturinstitutet finner inget alternativ som skulle vara uppenbart bättre. Det är värt att notera att denna bedömning görs utifrån vad som är skrivet i bilaga 2 (som är onödigt kortfattad, särskilt vad gäller värderingen av nyttan av utsläppsminskningar). I huvudtexten ger Naturvårdsverket en mycket mer subjektiv och stundtals tämligen tveksam motivering till sitt ställningstagande.

FÖRSLAGET OM ATT INTE UTNYTTJA MÖJLIGHETEN TILL UTÖKAD TIDSGRÄNS

Enligt direktivets Artikel 6.3 får anläggningar med en drifttid som begränsas till högst 500 timmar per år undantas från direktivets krav. Motivet är att dessa anläggningar enbart behövs vid spetsbelastning och att det vore orimligt kostsamt att kräva samma utsläppsnivåer för dessa som för anläggningar som används för baslast. Direktivet ger en möjlighet att utöka tidsgränsen från 500 till 1000 timmar under extraordinära omständigheter, till exempel ovanligt kalla vintrar. Naturvårdsverket anser att denna möjlighet inte bör utnyttjas på grund av negativa konsekvenser för luftkvaliteten, men också av praktiska skäl.

Konjunkturinstitutet ställer sig tveksamt till förslaget. Extraordinära omständigheter är rimligen inte kända i förväg. Om det exempelvis skulle bli en ovanligt kall vinter möjliggör undantaget att anläggningar som i normala fall körs mindre än 500 timmar per år används mer än så. Givet att undantaget inte används uppstår vid en sådan situation problemet att anläggningar som behövs inte kan användas (utan att bryta mot direktivet). Problemet måste då



lösas på något alternativt, sannolikt mer kostsamt, sätt. Alternativt tvingas Sverige, för att klara extraordinära händelser, ändå i förväg vidta åtgärder för att minska utsläppen från spetsanläggningarna, vilket även det är kostsamt.

FÖRSLAGET ATT SÄNKA BEGRÄNSNINGSVÄRDET FÖR NO_x

Naturvårdsverket föreslår att begränsningsvärdena för NO_x bör skärpas utöver vad som anges i direktivet. Motivet är att svenska anläggningar redan i dagsläget klarar direktivets krav med god marginal. Naturvårdsverket menar att striktare krav inte skulle medföra att några ytterligare investeringsåtgärder, men att det ändå skulle vara till nytta vid tillståndsprovning. Konjunkturinstitutet finner argumentet bristfälligt beskrivet.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Urban Hansson Brusewitz. Föredragande har varit Svante Mandell och Per-Olov Marklund.

Urban Hansson Brusewitz

Svante Mandell

Per-Olov Marklund